

temas de economia aplicada



Estrutura Demográfica e Despesa com Previdência: Comparação do Brasil com o Cenário Internacional

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

Trata-se de fato amplamente conhecido que existe uma correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa com previdência social em % do PIB. Quanto mais envelhecida a estrutura demográfica de um país, *ceteris paribus*, maior tende a ser a despesa com previdência, pois, obviamente, maior tende a ser a importância relativa dos aposentados e demais beneficiários na população total.

Essa correlação fica clara quando se analisam os dados que relacionam a despesa com Previdência Social em percentual do PIB com as razões de dependência de idosos, bem como a participação de pessoas de 60 ou 65 anos ou mais na população total de 86 países.

Os Gráficos 1, 2 e 3, assim como a Tabela 1A do anexo, denotam de forma evidente a correlação positiva entre esses indicadores de envelhecimento e a despesa em % do PIB. As estimativas indicam que correlações da despesa com previdência em % do PIB com razão de dependência de idosos, participação das pessoas com 60 e 65 anos ou mais na população total foram de, respectivamente, 0,768, 0,768 e 0,776. Tais valores são significativos do ponto de vista estatístico.

Ademais, também é evidente que o Brasil é um país que tem gasto em % do PIB muito acima do que seria esperado por seu atual perfil demográfico.

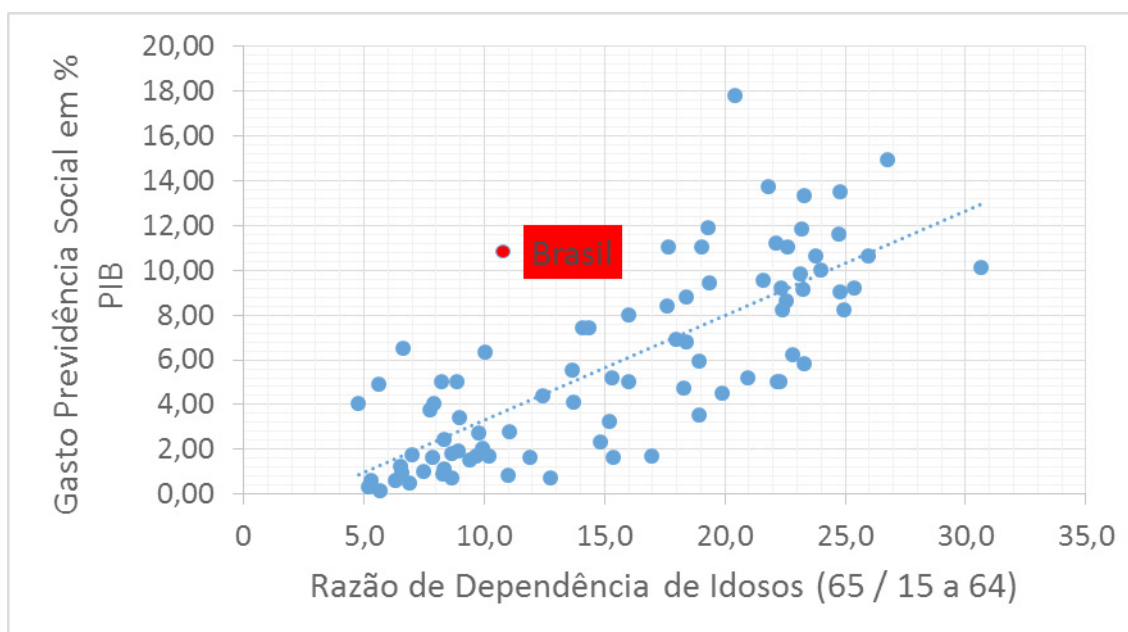
No caso do Brasil, em 2010, houve um gasto de 10,8% do PIB – considerando a despesa com Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os dados dos Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos e os gastos com aposentadorias não contributivas, mais especificamente a despesa com benefícios de prestação continuada (BPC) para idosos. Este valor é bem acima do esperado pela sua razão de dependência e participação dos idosos na população total. Ademais, dado o processo de envelhecimento da população, a tendência é que a despesa em percentual do PIB, como vem ocorrendo nas últimas décadas cresça ainda mais.¹

A análise dos gráficos mostra que, em média, pelos indicadores demográficos apresentados, o gasto esperado no Brasil ficaria em torno do patamar de 4% do PIB. De forma inversa, o atual patamar de gastos em % do PIB, em 2010, seria esperado para um país com $\frac{1}{4}$ de idosos, mas o Brasil tinha em torno de 10% de pessoas com 60 anos ou mais. Um dado bastante sintomático da posição de ponto fora da curva é que, dessa lista de 86 países, o Brasil ocupava a 13ª posição com maior gasto

de previdência em relação ao PIB, enquanto pelos indicadores de envelhecimento, ocupava as posições 60ª, 56ª e 57ª, respectivamente, pela razão de dependência de idosos, participação da população com 60 e 65 anos ou mais na população total. Há várias razões para que o Brasil seja um ponto fora da curva no que diz respeito a relação entre despesa com previdência em percentual do PIB e estrutura demográfica. Entre outros fatores, estão as regras frouxas de concessão da pensão

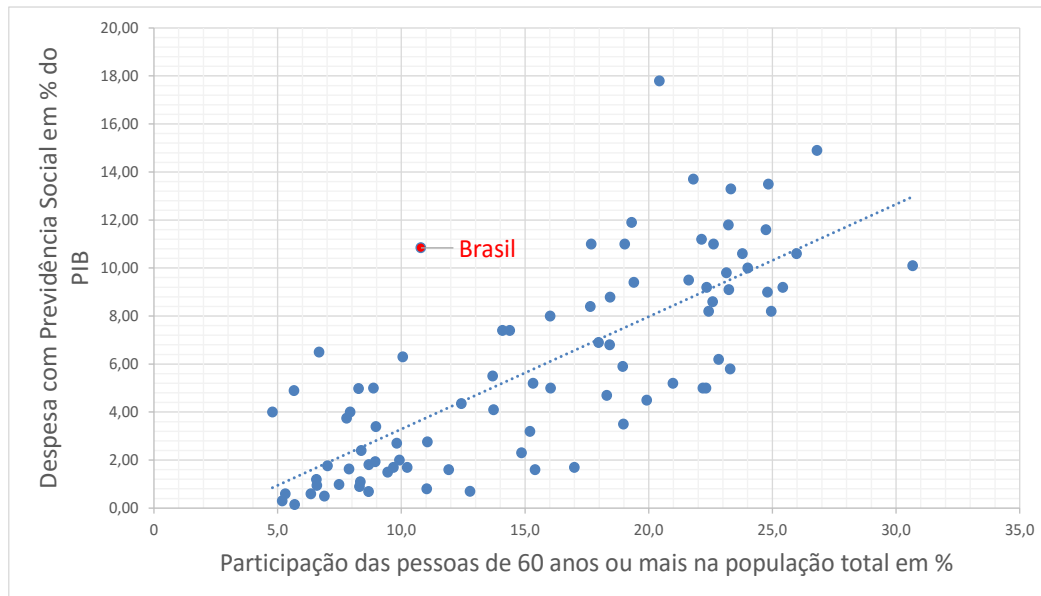
por morte. A Lei 13.135, de 17 de junho de 2015, representa algum avanço mas na verdade corresponde a uma versão fortemente desfigurada da Medida Provisória nº 664, de 30 dezembro de 2014. Certamente, outra razão é a existência da aposentadoria por tempo de contribuição sem uma idade mínima, que tem permitido aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral.

Gráfico 1 – Razão de Dependência de Idosos (65/15 a 64 x 100) e Despesa com Previdência em % do PIB – 86 Países Ásia, América Latina, Europa, América do Norte e Oceania – 2005 / 2013



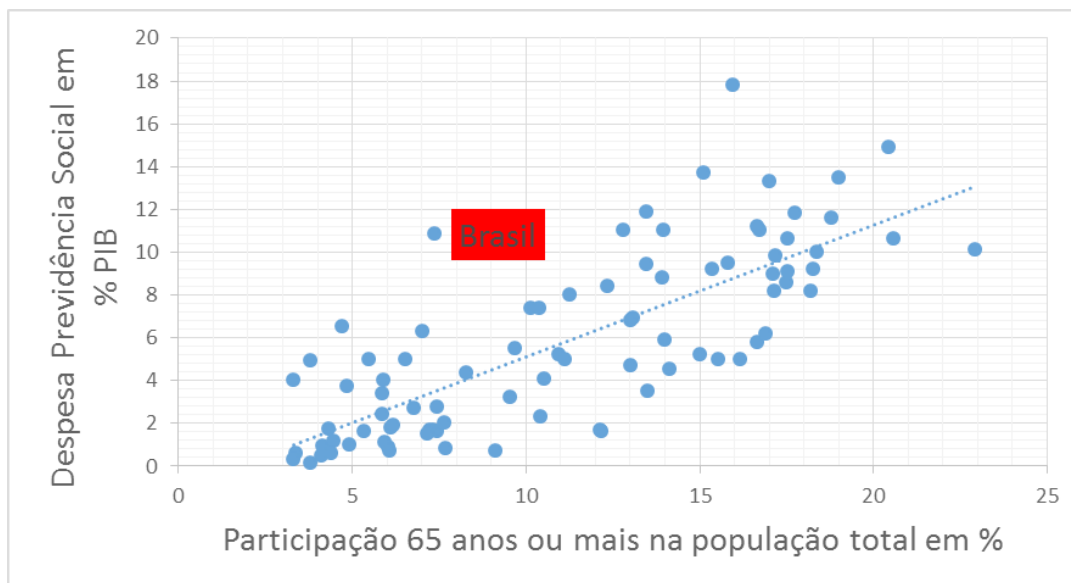
Fonte: Dados de despesa em % do PIB do Banco Mundial e Razão de Dependência da ONU; exceto para Brasil, cujos dados são do Ministério da Previdência Social para RGPS e BPC de Idosos e da Fazenda para Regime Próprio de Previdência de Servidor Público e dado de dependência do IBGE – Censo 2010.

Gráfico 2 – Participação da População com 60 Anos ou Mais na População Total e Despesa com Previdência em % do PIB – 86 Países Ásia, América Latina, Europa, América do Norte e Oceania – 2005 / 2013



Fonte: Dados de despesa em % do PIB do Banco Mundial e participação 60 anos ou mais da ONU; exceto para Brasil, cujos dados são do Ministério da Previdência Social para RGPS e BPC de Idosos e da Fazenda para Regime Próprio de Previdência de Servidor Público e dado de dependência do IBGE – Censo 2010.

Gráfico 3 – Participação da População com 65 anos ou Mais na População Total e Despesa com Previdência em % do PIB – 86 Países Ásia, América Latina, Europa, América do Norte e Oceania – 2005 / 2013



Fonte: Dados de despesa em % do PIB do Banco Mundial e participação 65 anos ou mais da ONU; exceto para Brasil, cujos dados são do Ministério da Previdência Social para RGPS e BPC de Idosos e da Fazenda para Regime Próprio de Previdência de Servidor Público e dado de dependência do IBGE – Censo 2010.

Portanto, o Brasil possui uma despesa com previdência alta e acima do esperado para sua estrutura demográfica e tende a aumentar com o rápido processo de envelhecimento pelo qual o País está passando. Neste sentido, seria fundamental proceder ajustes no sistema previdenciário. Contudo, a sanção da lei 13.183, de 4 de novembro de 2015, ao estabelecer o chamado fator 85/95 progressivo a 90/100 até 2027, irá elevar a despesa do RGPS a médio e longo prazo, pois consiste na não aplicação do fator previdenciário quando a soma de idade mais tempo de contribuição for 85 para mulheres, com pelo menos 30 anos de contribuição, e 95 para homens, com pelo menos 35 anos de contribuição.

Um exemplo pode deixar claro esse impacto, bem como demonstrar o equívoco de análises que enfatizam a economia no curto prazo ou que avaliam que seja alguma punição àqueles que começaram a trabalhar cedo. A idade média de aposentadoria, no caso da aposentadoria por tempo de contribuição, em 2014, foi de 52 anos para mulheres e 55 anos para homens. Uma mulher com 52 anos e 30 anos de contribuição tem um fator previ-

denciário de 0,629 (com a tabela de 2015) e com postergação de apenas um ano e meio pode atingir 85, com um aumento no valor do benefício de quase 60% (+59% - em função do fator passar de 0,629 para 1). Uma mulher com 52 anos tem atualmente uma expectativa de sobrevida de 30 anos. Sem a postergação, poderia se esperar o pagamento da aposentadoria com valor menor por 30 anos. Com o fator 85/95 pode haver uma pequena postergação, mas será pago um benefício 60% maior por 28 anos e meio. O ganho no valor do benefício é muito grande em relação à postergação, que pode gerar alguma economia no curto prazo, mas há um aumento expressivo da despesa a médio e longo prazo. Neste caso, a mulher irá continuar se aposentando de forma precoce e com grande ganho no valor do benefício e, portanto, a medida pode ser vista como um prêmio para as aposentadorias precoces.

Embora a progressão atenuie o impacto, ainda haverá aumento da despesa, pois atualmente, o fator de uma mulher de 56 anos de idade e 34 anos de contribuição está em torno de 0,8, mas até 2027 deve cair em função do crescimento da ex-

pectativa de sobrevida. A título de exemplo, em 2000, o fator para essa combinação estava em torno de 1.

Por fim, como a ATC é voltada para trabalhadores com trajetória no mercado de trabalho mais estável, que conseguem atingir 35/30 anos de contribuição e são aqueles de maior renda, a medida tende a ter caráter regressivo. Os trabalhadores urbanos com trajetória laboral mais instável e que passam mais tempo no desemprego ou no mercado informal tendem a se aposentar por idade e não por tempo de contribuição. Na realidade, de forma paradoxal, o Brasil tem uma idade mínima para os trabalhadores urbanos com trajetória laboral mais instável e menor rendimento, que se aposentam por idade aos 65/60 anos, com pelo menos 15 anos de contribuição, mas não tem idade mínima para aqueles com trajetória laboral mais estável, melhor rendimento, que conseguem se aposentar com 35/30 anos de contribuição na faixa dos 50 anos de idade com plena capacidade laboral e que, muitas vezes, continuam trabalhando, acumulando aposentadoria e renda do trabalho por vários anos e ainda solicitam a desaposentação na Justiça.

ANEXO

Tabela 1A – Despesa com Previdência em % do PIB e Indicadores Demográficos

Ano do dado da despesa em % do PIB	PAÍS	Gasto com Previdência em % do PIB	Razão de Dependência de Idosos	Participação da população de 60 anos ou mais no total em %	Participação da população de 65 anos ou mais no total em %	Ano do dado demográfico
2005	Cambodja	0,60	5,7	5,3	3,4	2005
2013	China	3,20	13,0	15,2	9,6	2015
2005	Fiji	0,50	6,3	6,9	4,1	2005
2006	Hong Kong	1,60	16,5	15,4	12,2	2005
2010	Indonésia	0,99	7,5	7,5	4,9	2010
2005	Coreia	1,60	12,7	11,9	7,4	2005
2012	Malásia	3,75	7,2	7,8	4,9	2010
2009	Mongólia	4,90	5,5	5,7	3,8	2010
2010	Filipinas	0,95	6,7	6,6	4,2	2010
2006	Tailândia	0,80	11,0	11,0	7,7	2005
2005	Tonga	0,90	10,8	8,3	6,0	2005
2005	Vanuatu	0,30	5,8	5,2	3,3	2005
2011	Vietnã	5,00	9,4	8,9	6,5	2010
2011	Albânia	5,20	16,2	15,3	11,0	2010
2011	Armênia	4,10	15,3	13,7	10,5	2010
2011	Azerbaijão	4,00	8,3	7,9	5,9	2010
2010	Belarus	11,00	19,6	19,0	14,0	2010
2009	Bósnia	9,40	18,8	19,4	13,5	2010
2010	Bulgária	9,20	26,8	25,4	18,3	2010
2010	Croácia	10,60	26,2	23,8	17,5	2010
2010	República Tcheca	9,20	21,9	22,3	15,4	2010
2010	Estônia	9,00	26,0	24,8	17,1	2010
2010	Hungria	11,00	24,4	22,6	16,7	2010
2011	Cazaquistão	2,70	9,9	9,8	6,8	2010
2010	Latvia	10,00	27,2	24,0	18,4	2010
2010	Lituânia	8,60	25,8	22,6	17,5	2010
2010	Macedônia	8,00	16,0	16,0	11,3	2010
2012	Moldávia	7,40	13,8	14,1	10,1	2010
2011	Montenegro	11,00	19,0	17,7	12,8	2010
2010	Polônia	11,90	18,9	19,3	13,5	2010
2010	Romênia	9,50	23,2	21,6	15,8	2010
2011	Rússia	6,90	18,2	18,0	13,1	2010
2010	Sérvia	13,70	22,3	21,8	15,1	2010
2010	Eslováquia	8,40	17,1	17,6	12,4	2010
2010	Eslovênia	11,20	24,0	22,1	16,7	2010
2011	Tajiquistão	4,00	5,4	4,8	3,3	2010
2010	Turquia	6,30	10,6	10,1	7,0	2010
2010	Ucrânia	17,80	22,8	20,4	16,0	2010
2005	Uzbesquistão	6,50	7,1	6,7	4,7	2005
2009	Austrália	3,50	19,6	19,0	13,5	2010
2009	Áustria	11,80	26,3	23,2	17,7	2010
2009	Bélgica	9,80	26,0	23,1	17,2	2010
2009	Canadá	4,50	20,4	19,9	14,2	2010
2009	Dinamarca	5,80	25,5	23,3	16,7	2010
2009	Finlândia	9,10	25,8	23,2	17,5	2010
2009	França	13,30	26,4	23,3	17,0	2010
2009	Alemanha	10,60	31,3	26,0	20,6	2010

Ano do dado da despesa em % do PIB	PAÍS	Gasto com Previdência em % do PIB	Razão de Dependência de Idosos	Participação da população de 60 anos ou mais no total em %	Participação da população de 65 anos ou mais no total em %	Ano do dado demográfico
2010	Grécia	13,50	28,7	24,8	19,0	2010
2009	Islândia	1,70	18,1	17,0	12,1	2010
2009	Irlanda	5,00	16,4	16,0	11,1	2010
2009	Israel	2,30	16,7	14,9	10,4	2010
2009	Itália	14,90	31,2	26,8	20,4	2010
2009	Japão	10,10	36,0	30,7	22,9	2010
2009	Luxemburgo	5,90	20,5	19,0	14,0	2010
2009	Holanda	5,00	23,2	22,2	15,6	2010
2009	Nova Zelândia	4,70	19,6	18,3	13,0	2010
2009	Noruega	5,20	22,7	21,0	15,0	2010
2009	Portugal	11,60	28,3	24,7	18,8	2010
2009	Espanha	8,20	25,2	22,4	17,2	2010
2010	Suécia	8,20	27,9	25,0	18,2	2010
2008	Suíça	6,20	24,8	22,8	16,9	2010
2009	Reino Unido	5,00	24,5	22,3	16,2	2010
2010	Estados Unidos	6,80	19,4	18,4	13,0	2010
2011	Argentina	7,4	16,3	14,4	10,4	2010
2011	Belize	0,15	6,3	5,7	3,8	2010
2010	Bolívia	1,10	10,0	8,3	6,0	2010
2010	Brasil	10,8	10,8	10,8	7,4	2010
2010	Chile	5,50	14,1	13,7	9,7	2010
2012	Colômbia	3,40	8,7	9,0	5,9	2010
2009	Costa Rica	2,76	11,0	11,1	7,5	2010
2009	República Dominicana	0,69	9,7	8,7	6,1	2010
2010	Equador	1,81	9,7	8,7	6,1	2010
2010	El Salvador	1,70	11,8	10,2	7,3	2010
2006	Granada	2,00	9,3	9,9	7,7	2005
2009	Guatemala	1,20	7,9	6,6	4,5	2010
2011	Guiana	1,76	7,0	7,0	4,3	2010
2010	Honduras	0,60	7,4	6,3	4,4	2010
2013	Jamaica	0,70	13,6	12,8	9,1	2015
2012	México	2,40	9,2	8,4	5,9	2010
2010	Paraguai	1,63	8,6	7,9	5,3	2010
2012	Peru	1,93	9,6	8,9	6,2	2010
2006	Santa Lúcia	1,70	11,3	9,7	7,2	2005
2006	São Vicente e Granadinas	1,50	11,2	9,4	7,2	2005
2010	Trinidad e Tobago	4,35	11,7	12,4	8,3	2010
2010	Uruguai	8,79	21,9	18,4	13,9	2010
2010	Venezuela	4,98	8,5	8,3	5,5	2010

Fonte: Dados de Despesa com Previdência do Banco Mundial em % do PIB; Dados demográficos da ONU – caso não exista dado para exatamente o mesmo ano, foi utilizado o dado de ano mais próximo para relacionar despesa com indicador demográfico.

1 A despesa do RGPS, em % do PIB, cresceu do patamar de 5% do PIB, em 2000, para o nível de 7% do PIB em 2014.

(*) Mestre em Economia pelo IPE/USP, Mestre em Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/OISS e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. Vencedor do Prêmio interamericano de proteção social da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e do Banco Interameri-

cano de Desenvolvimento (BID) em 2015 (2º lugar). O autor tem passagens pelo Ministério da Previdência Social (ex-assessor especial do ministro, diretor do departamento do regime geral e coordenador-geral de estudos previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (ex-assessor especial do Ministro e coordenador-geral de emprego e renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA e OIT. A posição do autor não reflete a opinião das instituições citadas. (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).